

А. В. Морозов*, **Л. В. Филатова****, **Р. М. Асланов*****

Дистанционные образовательные технологии в деятельности филиалов Российской правовой академии Минюста России по подготовке и повышению квалификации специалистов территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации и муниципальных служащих

Профессиональное образование должно отвечать современным потребностям общества, таким как возможность совмещения обучения и профессиональной деятельности, доступность образования, возможность получения непрерывного образования вне зависимости от места нахождения как учащегося, так и учебного заведения.

Преимущества дистанционного обучения бесспорны. Такая форма позволяет повысить профессиональную квалификацию персонала в соответствии с интересами работодателей; получить качественное образование непосредственно по месту жительства; существенно снизить стоимость обучения по сравнению с другими формами образования.

Внедрение в практику современных коммуникационных и информационных технологий помогает получить профессиональное образование, удовлетворить растущую потребность в профессионально подготовленных, владеющих современными знаниями кадрах во всех сферах деятельности общества. Ключевым

* Заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

** Профессор кафедры информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, старший научный сотрудник, кандидат юридических наук.

*** Докторант кафедры информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

© Морозов А. В., 2011

© Филатова Л. В., 2011

© Асланов Р. М., 2011

элементом в данном случае является специализированная информационно-образовательная среда, посредством которой реализуются технологии дистанционного обучения. Такая среда в Российской правовой академии Минюста России создана.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261, Минюсту России поручено разработать программу оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы, организовать для них методическую помощь, создать основу для единой системы их научно-методического и консультационного сопровождения.

Руководителем Администрации Президента РФ и министром юстиции Российской Федерации утвержден конкретный план реализации указанной программы.

С учетом задач, определяемых этой Федеральной программой, а также в соответствии со ст. 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъектами Федерации, муниципальными образованиями создаются регистры муниципальных правовых актов, поддерживаются в актуальном состоянии, а также предоставляется к ним доступ, в том числе и через сеть Интернет.

Ведение регистров нормативных правовых актов — одно из важнейших направлений развития информационного общества Российской Федерации, имеющее общие принципы для законотворческих, правоохранительных и правоприменительных органов. Это обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и муниципальных образований, повышение уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных и иных правовых актах, в том числе муниципальных, в условиях автоматизации информационных процессов.

Научно-исследовательским институтом Российской правовой академии Минюста России (далее — РПА) совместно с Научным центром правовой информации (далее — НЦПИ) создан дистанционный учебно-методический комплекс для подготовки и повышения квалификации специалистов муниципальных образований. Главное преимущество дистанционного образовательного комплекса — это возможность обучения с применением дистанционных образовательных технологий, что позволяет пройти полный курс обучения или повышения квалификации без отрыва от производства с сохранением значительного количества бюджетных средств, без затрат на командировочные расходы, проезд, проживание, питание и т. д.

В соответствии с решением коллегии Минюста России от 5 марта 2009 г. № 66 РПА совместно с НЦПИ в ряде субъектов Российской Федерации на базе 14 филиалов РПА Минюста России (Калуга, Саратов, Махачкала и т. д.) проводится обучение служащих муниципальных образований по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Проведенные в 2010 в 2011 г. в НЦПИ Всероссийские конференции по ведению регистров подтвердили насущную потребность в повышении квалификации по данному направлению (по России потребность в обучении составляет порядка 100 тыс. человек) и показали необходимость взаимодействия органов и учреждений Минюста России, соответствующих подразделений администраций субъектов Российской Федерации и специалистов муниципальных образований.

Дистанционное обучение без отрыва от производственной деятельности включает в себя изучение с помощью Интернета видеолекций ведущих специалистов, учебно-методических пособий, в форуме проводятся практические занятия по ведению регистра, интернет-тестирование. По желанию муниципальных образований обучение может быть завершено в одном из филиалов РПА или в территориальном органе юстиции субъекта Российской Федерации однодневным итоговым семинаром и вручением свидетельства о краткосрочном повышении квалификации.

В случае заинтересованности муниципальных образований в использовании подобной дистанционной образовательной технологии, которая существенно снижает их затраты при повышении квалификации муниципальных служащих, им могут быть предложены другие учебно-методические комплексы по антикоррупционной деятельности, мониторингу правоприменения, бюджету и налогам, муниципальному, конституционному и трудовому праву, земельным отношениям, регистрации прав на объекты недвижимости и т. д.

Руководителям территориальных органов Минюста России направлено соответствующее письмо с поручением обратиться к главам муниципальных образований и предложить им для повышения квалификации служащих муниципальных образований разработанный профильными учреждениями Минюста России дистанционный учебно-методический комплекс, включающий методику создания и ведения базы данных правовой информации муниципального образования.

Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации ведет Минюст России¹. Он состоит из регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые формируются его территориальными органами в регионах.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов также ведется Минюстом России. Он состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральные регистры, так же как и государственные реестры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, уставов муниципальных образований ведутся с использованием подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации (ЕСИТО). Оператором ЕСИТО является НЦПИ при Министерстве юстиции Российской Федерации.

НЦПИ обеспечивает ведение федеральных регистров в соответствии с методикой ведения этих регистров², осуществляет эксплуатацию программных и технических средств федеральных регистров и т. д.

Содержание работы по ведению федеральных регистров включает:

- а) сбор регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- б) ввод информации в регистры;

¹ См.: О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации : Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33, ст. 3366; Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49, ст. 4826.

² См.: Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов : приказ Министерства юстиции РФ от 19 декабря 2008 г. № 298 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 5.

- в) гарантированное хранение информации в регистрах;
 - г) ведение классификаторов, словарей и справочников регистров;
 - д) ведение информационного портала регистров;
 - е) предоставление гражданам и организациям сведений, содержащихся в регистрах;
 - ж) режим защиты сведений, содержащихся в регистрах.
- Порядок ведения федеральных регистров¹ включает следующие этапы:
- а) юридическую обработку правового акта;
 - б) внесение реквизитов правового акта и формирование его регистрационного номера;
 - в) формирование текстов актов в электронном виде;
 - г) проведение правовой экспертизы муниципальных актов на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации, а также уставу муниципального образования;
 - д) обработку дополнительных сведений, формирование их текстов в электронном виде;
 - е) поддержание базы данных регистра в актуальном состоянии;
 - ж) внесение в регистр сведений о результатах юридической экспертизы;
 - з) отправку обновлений в федеральный муниципальный регистр в согласованном формате.

Юридическая обработка правовых актов, подлежащих включению в регистр — это деятельность по определению его нормативности; установлению взаимосвязи с правовыми актами большей юридической силы; проведение правовой экспертизы актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов на соответствие Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации, а также уставу муниципального образования; поддержание текстов нормативных правовых актов, включенных в регистр, в актуальном состоянии; индексирование в соответствии с классификаторами правовых актов.

Представляется необходимым далее раскрыть некоторые направления деятельности по юридической обработке правовых актов, включаемых в регистры, требующей высокой квалификации специалистов по ведению регистров.

1. Правовые акты подлежат включению в регистр, если они носят нормативный правовой характер. Поскольку до сих пор на федеральном уровне отсутствует законодательное определение нормативного правового акта, при определении, является ли правовой акт нормативным, следует использовать Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»².

Признаки нормативного правового акта:

- издание его в установленном порядке правомочным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

¹ Минюстом России в соответствии с поручением Правительственной комиссии по административной реформе (раздел 13 Протокола от 25 апреля 2008 г. № 76) разработан проект Рекомендаций по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов. См.: Материалы докладов на Второй Всероссийской научно-практической конференции по обмену опытом ведения федеральных регистров и государственных реестров в системе НПА ЕСИТО. Москва, 27–28 октября 2011 г. М., 2011. С. 4–13.

² См.: Российская газета. 2007. 8 дек.

- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

2. Муниципальным актам, вносящим изменения (дополнения), приостанавливающим и (или) отменяющим (признающим утратившим силу), которые включаются в регистр, присваивается самостоятельный номер регистрации. В соответствии с этими актами изменяются, дополняются, исключаются слова текста нормативного правового акта, ранее включенного в регистр, признаются утратившими силу структурные единицы акта или акт в целом (приведение текста акта в актуальное состояние).

3. Классификация (индексирование) представляет собой определение тем акта в целом, а также отдельных его частей и отнесение в соответствии с тематическим содержанием акта к разделам, подразделам, пунктам или подпунктам классификаторов правовых актов: классификатора муниципальных нормативных правовых актов, разработанного Минюстом России, и классификатора правовых актов, утвержденного Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511¹, с присвоением правовому акту в целом и отдельным его частям соответствующих индексов классификаторов.

Классификатор представляет собой иерархическую систему юридических понятий, определяющих самостоятельные отрасли законодательства, регулирующих различные сферы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и отражающих весь массив нормативных правовых актов. Все разделы делятся на подразделы и пункты, каждый из которых имеет наименование и свое условное обозначение — индекс. Индексы разделов, подразделов и пунктов обозначаются арабскими цифрами.

4. Ведение и заполнение справочников и классификаторов, используемых в регистре, организовано на федеральном уровне, за исключением справочников органов принятия актов муниципальных образований и источников дополнительных сведений (источники опубликования, правовой экспертизы и иные), заполнение которых производится на уровне субъекта Российской Федерации в соответствии с инструкцией пользователя.

5. Правовая экспертиза заключается в правовой оценке формы нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, достаточности регулирования правоотношений, содержащихся в нем норм на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и (или) законодательства субъектов Российской Федерации и уставу муниципального образования, порядка его принятия, обнародования (опубликования). Необходимо также оценить соответствие акта требованиям юридической техники (в том числе проверить наличие необходимых реквизитов)². В срок, установленный для проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проводится и антикоррупционная экспертиза.

Цели, задачи и предмет правового регулирования правового акта рекомендуется проанализировать на предмет их соответствия основам конституционно-го строя Российской Федерации, соблюдения основных прав и свобод человека

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 12, ст. 1260.

² Подробнее см.: Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : утв. приказом Минюста России от 29 октября 2003 г. № 278 // Бюллетень Минюста России. 2003. № 11.

и гражданина, а также рассмотреть с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установленному законодательством.

При изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере рекомендуется выявить место анализируемого правового акта среди других актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты и уставы муниципальных образований, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Следует также учесть все изменения (дополнения), внесенные в федеральные нормативные акты, в акты субъектов Российской Федерации, а также в уставы муниципального образования.

При правовой экспертизе оценивается также соблюдение правил юридической техники при подготовке акта, т. е. наличие набора реквизитов, построение, правильность использования юридической терминологии.

По результатам проведения правовой экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение.

При ведении регистров, реестров нормативных правовых актов формируются базы данных, содержание которых используется также в целях выявления соответствия правовой системы задачам государства и общества, правам и свободам граждан.

В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации 20 мая 2011 г. принят Указ Президента Российской Федерации № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹, утвердивший положение, в соответствии с которым осуществление мониторинга возложено на Министерство юстиции Российской Федерации

Регистры нормативных правовых актов как средство обеспечения методов и приемов учета, классификации и оценки нормативных правовых актов позволяют выявлять тенденции нормотворческой деятельности органов государственной власти и муниципальных образований, оценивать состояние правовой системы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с использованием автоматизированных информационных технологий.

Задачей правового мониторинга является реализация одного из приоритетных направлений государственной политики — повышение качества и эффективности законодательства как важного фактора развития государства.

Комплекс дистанционного образования «Ведение регистров нормативных правовых актов» разработан лабораторией мониторинга правовой информации НИИ РПА Минюста России совместно с НЦПИ и кафедрой информационного права, информатики и математики РПА Минюста России. Комплекс использует современные информационные технологии для изучения и освоения методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. Курс предназначен для повышения квалификации работников территориальных органов Минюста России и муниципальных образований и доступен на сайте <http://www.nii.rpa-mi.ru> frk@rpa-mjust.ru (лаборатория мониторинга правовой информации, деятельность с Научным центром правовой информации).

В связи с тем, что данный курс предполагает выполнение слушателями практических заданий по работе в телекоммуникационной сети, он позволяет научиться:

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21, ст. 2930.

- находить информацию с помощью справочной правовой системы «Эталон» и в федеральном регистре нормативных правовых актов Российской Федерации, представленном в Интернете по адресу: <http://zakon.scli.ru>;

- вести переписку по электронной почте;
- проводить дискуссии в телеконференциях;
- искать партнеров по сети;
- придерживаться телекоммуникационного этикета во всех видах работы в сети.

В данном курсе дистанционного обучения применяются следующие инновационные технологии:

1. Работа с гипертекстом.

Обучающемуся предлагается изучить текстовый материал по курсу, выполненный в виде гипертекстовых ссылок на веб-страницы. Гипертекст — это текст со вставленными в него словами (командами) разметки, ссылающимися на другие места этого текста, другие документы, картинки и т. д. Если во время чтения такого текста обучающийся увидит выделенное слово, то, наведя на него курсор, он должен нажать клавишу мыши. На экране появится текст (другой кусок данного текста или вообще другой документ), на который ссылалось это слово.

2. Дискуссии в сети.

При выполнении заданий обучающемуся может быть предложено обсудить тот или иной вопрос с участниками данного курса дистанционного обучения. Модератором (ведущим) дискуссий в сети будет координатор, в дальнейшем эту роль сможет сыграть прошедший обучение.

3. Работа в электронной библиотеке.

Для того чтобы обучающийся досконально разобрался с новыми информационными технологиями, авторы данного курса советуют обратиться к дополнительным материалам, представленным в «Библиотеке». Предполагается, что изучение материалов в «Библиотеке» поможет обучающемуся в поиске нужной информации.

Особенность данных курсов состоит в том, что они проводятся полностью дистанционно: преподаватели находятся в Москве, а обучающийся может находиться в любом регионе Российской Федерации.

Для входа следует запустить браузер и в адресной строке ввести: <http://elearning.scli.ru/> (учебный сервер). После этого загрузится Главная страница системы.

Для дальнейшей работы с системой необходимо пройти авторизацию. Чтобы войти в систему (авторизоваться), требуется ввести персональные данные на Главной странице системы в левой части экрана.

После успешной авторизации происходит переход к персональной Главной странице дистанционного обучения (ДО). Открывается окно, содержащее список курсов, на которые зачислен обучающийся.

Темы, доступные в курсе, открываются путем однократного нажатия на активную ссылку. Например, выбрав тему «Руководство Пользователя "АРМ Муниципал"» и нажав на название указанной темы, Вы будете перемещены на страницу, на которой отобразится материал обучения.

4. В системе дистанционного обучения предусмотрен отдельный модуль для общения с преподавателем дистанционных курсов — перейдя по ссылке <http://elearning.scli.ru:5080/openmeetings/>, Вы попадете на страницу с формой входа в модуль для проведения онлайн-лекций.

После ввода Ваших данных нажмите кнопку Sign in. Вы попадете на главную страницу модуля.

Далее следует нажать кнопку Старт для перехода на страницу выбора комнаты для конференции, здесь можно ознакомиться со списком доступных комнат и пользователей, участвующих в конференции.

После выбора комнаты обучающемуся предложат провести тест на проверку оборудования. Тест поможет понять, подходит ли выбранное оборудование для онлайн-конференции.

После проверки оборудования обучающийся попадает на страницу конференции. Здесь ему будет предложено выбрать оборудование для использования во время онлайн-конференции.

Страница конференции предоставляет доступ к следующей информации :

- в левой части экрана можно увидеть список участников;
- в нижней части находится чат для общения между участниками;
- в верхней части находится панель инструментов для работы с доской;
- доступны окна для наблюдения за другими участниками.

Применение в учебном процессе видеоматериалов позволяет сочетать мультимедийные возможности современных информационных систем и традиционные педагогические технологии, что разрешает многие проблемы развивающего, лично-ориентированного обучения, дифференциации, гуманизации, формирования индивидуальной образовательной перспективы учащихся.

Использование аудио- и видеозаписей, цветных фотографий высокого разрешения, анимации, интерактивных курсов и т. д. позволяет вооружить слушателей знаниями, ранее не доступными для восприятия на аудиторных занятиях, а также значительно сокращает материальные затраты на организацию обучения. Проведение занятий с использованием видеоматериалов — один из путей повышения эффективности образовательного процесса на основе реализации принципов дистанционных образовательных технологий в обучении.